Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 429/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1094/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Agencia Andaluza de Instituciones Culturales
Artículos	18.1.c) LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 7 de noviembre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 10 de junio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> "[en relación al complemento de puesto]
>
> *(…) solicitando a efectos de mi defensa copia de la siguiente documentación:*
>
> *- Expediente íntegro de fijación del complemento.*
>
> *- Expedientes íntegros de revisión de complementos desde 2020".*

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica que no ha recibido la información solicitada.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 19 de noviembre de 2024 el Consejo pone a disposición de la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tu-

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

viera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 12 de diciembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la misma figuran alegaciones de fecha 11 de diciembre de 20204.

3. El 3 de febrero de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es puesto a disposición de a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 4 de febrero de 2025.

4. Mediante oficio de 26 de febrero de 2025, este Consejo reclamó a la entidad reclamada la acreditación de la notificación, así como la información que se puso a disposición de la persona interesada.

5. Mediante oficio de 21 de marzo de 2025, la entidad reclamada remite información adicional, entre la misma, la Resolución de 11 de diciembre de 2024, por la que se concede el acceso parcial a la información solicitada, así como su remisión mediante correo electrónico. No figura acuse de recibo del mismo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia pública empresarial de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 7 de noviembre de 2024, y la reclamación fue presentada el 10 de junio de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> "[en relación al complemento de puesto]
>
> *(…) solicitando a efectos de mi defensa copia de la siguiente documentación:*
>
> **-** *Expediente íntegro de fijación del complemento.*
>
> **-** *Expedientes íntegros de revisión de complementos desde 2020".*

La entidad instrumental contestó a la solicitud de información pública mediante resolución de 11 de diciembre de 2024, conviene por lo tanto analizar la misma a los efectos de conocer si el acto administrativo es conforme a la normativa de transparencia.

2. La primera de las solicitudes de información pública es la relativa al "[e]x*pediente íntegro de fijación del complemento*".

Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA]. Y, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Y así lo entendió la entidad reclamada que indica que le ha ofrecido la información a la persona reclamante. No obstante, no ha quedado acreditado en el expediente la puesta a su disposición de la información solicitada cuyo acceso se resolvió conceder, mediante la oportuna notificación.

Por ello, aun cuando la agencia reclamada asegura en sus alegaciones que ha concedido el acceso solicitado, no consta la notificación, es por ello que este Consejo debe estimar la reclamación, en el sentido de que se ha de notificar la respuesta poniendo a su disposición por tanto la información solicitada.

En consecuencia, la entidad reclamada ha de formalizar el acceso a la información solicitada acreditando ante este Consejo la puesta a disposición de la misma a la persona reclamante.

3. En segundo lugar, la persona interesada solicitó "[e]*xpedientes íntegros de revisión de complementos desde 2020".* La entidad reclamada denegó la información solicitada alegando la causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1.c) LTAIBG —reelaboración—. A juicio de la entidad instrumental:

> "*Teniendo en cuenta que el interesado solicita copia de los expedientes íntegros de revisión de complementos tramitados desde el año 2020, de todos los trabajadores de la Agencia, procede analizar la aplicación de la causa de inadmisión señalada, en la medida que los datos no se pueden obtener de manera directa de un sistema de información.*
>
> *Pide* [la persona reclamante] *los "Expedientes íntegros de revisión de complementos desde 2020". Esta petición contempla los complementos de productividad, de movilidad horaria, de puesto de trabajo, de dirección, de condiciones especiales de trabajo, por trabajo en día festivo, el complemento de idiomas y el de conducción de vehículos, todos ellos previstos en*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

el artículo 33 del Convenio Colectivo que rige en la Agencia, publicado en BOJA 242 de 5 de diciembre 2008.

Además, afecta a todos los grupos profesionales (existe grupo A, personal de administración, grupo B personal técnico de escena, grupo C, personal de mantenimiento) y categorías profesionales, al personal laboral de alta dirección, y al personal sujeto al régimen general de artista en espectáculo público.

Todo esto supone analizar los cambios de complemento de aproximadamente 500 trabajadores en cuatro ejercicios consecutivos, un trabajo que supone enorme complejidad y que demandaría el trabajo de dos técnicos durante al menos 30 días, afectando de manera considerable a la carga de trabajo de su unidad, a lo que hay que sumar el hecho de que la petición de información del complemento de otros trabajadores puede comprometer los datos de carácter personal de terceros, por lo que de conformidad con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería darse traslado a los mismos para formular las alegaciones que consideren oportunas. Lo que sumaría un esfuerzo ingente y desproporcionado a la hora de conceder lo solicitado."

Como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".

2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".

3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada"

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de "reelaboración" no implica "la mera agregación o suma de datos […], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante" .

Esta interpretación coincide con las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia nº 1547/2017; a saber, que "[c]ualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013" (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede consi-

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

derarse reelaboración la “mera suma” de los datos objeto de la solicitud (vid., por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).

Además, el artículo 30 de la LTPA establece reglas especiales relativas a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, señalando su apartado c) que no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente .

Por todo lo expuesto, y ante la justificación de las dificultades que supondría facilitar la información, este Consejo considera que la entidad reclamada no puede facilitar la información de manera que pueda ser extraída del sistema informático mediante un tratamiento de uso corriente, ya que “*no se pueden obtener* [dichos expedientes] *de manera directa de un sistema de información*”. Asimismo, la entidad instrumental justifica los elementos objetivables de carácter organizativo que implicaría facilitar dicha información al alegar que: “[t]*odo esto supone analizar los cambios de complemento de aproximadamente 500 trabajadores en cuatro ejercicios consecutivos, un trabajo que supone enorme complejidad y que demandaría el trabajo de dos técnicos durante al menos 30 días, afectando de manera considerable a la carga de trabajo de su unidad, a lo que hay que sumar el hecho de que la petición de información del complemento de otros trabajadores puede comprometer los datos de carácter personal de terceros, por lo que de conformidad con el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería darse traslado a los mismos para formular las alegaciones que consideren oportunas. Lo que sumaría un esfuerzo ingente y desproporcionado a la hora de conceder lo solicitado.”*

Conforme a la justificación realizada por la agencia, este Consejo entiende que la causa de inadmisión ha sido correctamente aplicada.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> “*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación por falta de acreditación de la puesta a disposición de la información a la solicitante, en cuanto a la solicitud de:

"- *Expediente íntegro de fijación del complemento*."

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto apartado 2 y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Desestimar parcialmente la Reclamación en lo referente a la petición contenida en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado 3.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo